X kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 18)**

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 18)

24 kwietnia 2024 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Sawickiego (PSL-TD)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Elżbieta Milewska** zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami oraz **Piotr Miklis** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum. Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Stwierdzam, że porządek posiedzenia został przyjęty.

Serdecznie witam przybyłych gości z panem prezesem NIK Piotrem Miklisem na czele. Witam całą załogę NIK-u. Witam licznie reprezentowanych przedstawicieli Ministerstwa Finansów. Cieszę się bardzo, że przyszli państwo na posiedzenie Komisji w tak dużej liczbie. Nie dziwcie się, że nas posłów jest mało, bo są akurat też inne komisje. Posłowie się podpisali i część na pewno dotrze w trakcie posiedzenia.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad, czyli do rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa”. Proszę przedstawiciela NIK-u, czyli pana prezesa, o zabranie głosu i udzielenie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Piotr Miklis:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Też przyszliśmy dzisiaj prosto z kolegium, dlatego rozumiemy, że czasami wiele miejsc trzeba odwiedzić prawie że równocześnie.

Wysoka Komisjo, jednym z zadań z zakresu administracji rządowej zleconym powiatom jest gospodarowanie zasobami nieruchomości Skarbu Państwa. Działający w imieniu Skarbu Państwa starostowie albo prezydenci miast na prawach powiatu realizują to zadanie m.in. poprzez wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobów, prowadzenie windykacji tych należności oraz zabezpieczenie nieruchomości przed ich uszkodzeniem lub zniszczeniem. Realizacja tych zadań jest finansowana ze środków dotacji celowych budżetu państwa, a wysokość przekazywanych dotacji powinna zapewniać ich pełne i terminowe wykonanie. Nadzór nad realizacją tych zadań oraz wykorzystaniem środków dotacji stanowi zadanie wojewodów. Tak wygląda układ prawny. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa pobierane przez starostów co do zasady, czyli w 75%, podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa prowadzony przez wojewodę. Natomiast 25% uzyskanych dochodów stanowi dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Głównym źródłem tych dochodów są opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

NIK podjęła się przeprowadzenia kontroli w odpowiedzi na ustalenia dotyczące wysokiego poziomu zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, co odnoto-

wano w trakcie prowadzenia corocznych kontroli wykonania budżetu państwa. Stan takich zaległości ulegał systematycznemu zwiększeniu. Tylko w 4 województwach, w których przeprowadzono omawianą dzisiaj kontrolę: kieleckim, kujawsko-pomorskim, lubuskim i opolskim, na koniec I kwartału 2023 r. stan zaległości wyniósł ponad 133 mln zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że działania starostów jako organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami nie były w pełni rzetelne i prawidłowe. W wielu przypadkach skutkowało to uzyskiwaniem dochodów z tytułu udostępniania takiego majątku osobom trzecim, na poziomie, który nie odzwierciedlał jego aktualnej wartości. W zdecydowanej większości, bo aż w 3/4 skontrolowanych starostw, stwierdzono nieruchomości, dla których wartość płaty rocznej z użytkowania wieczystego ustalono po raz ostatni 20 lub więcej lat temu. Starostowie nie zapewnili też prawidłowego zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem i zniszczeniem oraz nie poddawali obiektów budowalnych okresowym kontrolom przewidzianym przepisami prawa budowalnego. Nieruchomości Skarbu Państwa oddane w gospodarowanie starostom nie były ujmowane w ewidencji bilansowej żadnej państwowej jednostki organizacyjnej, bowiem obowiązujące przepisy nie wskazują takiej jednostki. Jednocześnie, mimo stanowiska ministra finansów, że takie nieruchomości powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej starostów, ponad połowa skontrolowanych starostw nie stosowała się do tych zaleceń.

W informacji o wynikach tej kontroli sformułowane zostały wnioski, których realizacja powinna się naszym zdaniem przyczynić do zwiększenia skuteczności gospodarowania tym majątkiem. Chodzi chociażby o zaktualizowanie i urynkowienie opłat z tytułu korzystania z nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz wyeliminowanie systemowych ograniczeń w tym obszarze. W szczególności mowa o konieczności finansowania zadań ze środków własnych powiatów lub praktyce refundowania tych wydatków w następnym roku budżetowym. Przeprowadzona kontrola obejmuje też zatem poniekąd bardzo głośny ostatnio temat wadliwego finansowania działania jednostek samorządu terytorialnego, a także niedoborów w finansowaniu wykonywanych przez te jednostki zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Jednocześnie wskazuje ona na pewne obszary, których poprawa może przyczynić się do zwiększenia pozyskiwanych dochodów – zarówno dochodów Skarbu Państwa, jak i stanowiących 1/4 pozyskiwanych kwot dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ta kontrola dotyczy zatem istotnego problemu pozyskiwania dochodów przez szeroko rozumiany sektor publiczny.

Tyle słowa wstępu. Panie przewodniczący, chciałbym oddać głos panu dyrektorowi Januszowi Madejowi z Delegatury NIK W Opolu, która koordynowała i przygotowała tę kontrolę oraz sporządziła informację o jej wynikach.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Bardzo proszę.

Wicedyrektor Delegatury NIK w Opolu Janusz Madej:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić wyniki kontroli gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Według danych Prokuratorii Generalnej w 2021 r. Skarb Państwa był właścicielem gruntów o powierzchni ponad 10 mln ha. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami starostowie są wyznaczeni do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Jak powiedział pan prezes, są oni zobowiązani w szczególności do ewidencjonowania tych nieruchomości, udostępniania ich podmiotom trzecim oraz ustalania i pobierania należnych opłat. Są także zobowiązani do zabezpieczenia tych nieruchomości przed uszkodzeniem i zniszczeniem.

Celem głównym naszej kontroli była odpowiedź na pytanie, czy prawidłowo i rzetelnie gospodarowano nieruchomościami Skarbu Państwa. Nasza kontrola koncentrowała się na dwóch obszarach. Pierwszy z nich dotyczył realizacji zadań przez starostów. Zadania te obejmowały ustalanie i pobieranie opłat za udostępnianie nieruchomości, zabezpieczenie tego majątku przed uszkodzeniem i zniszczeniem, a także prowadzenie jego ewidencji. Drugi obszar dotyczył realizacji zadań przez wojewodów. Zadania te to

m.in. udzielanie dotacji starostom oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością tych organów w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Kontrolą objęliśmy łącznie 15 jednostek, w tym starostwa i urzędy miast na prawach powiatu na terenie 4 województw: opolskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego oraz 4 urzędy wojewódzkie w tych województwach. Objęci kontrolą starostowie gospodarowali państwowymi nieruchomościami gruntowymi o łącznej powierzchni ponad 56 tys. ha. Jako kryterium wyboru jednostek przyjęliśmy wysokość zaległości z tytułu gospodarowania nieruchomościami oraz dynamikę wzrostu tych zaległości. W rezultacie skontrolowaliśmy zarówno duże, jak i mniejsze powiaty, a także urzędy 4 dużych miast na prawach powiatu.

W naszej ocenie działania starostów jako organów reprezentujących Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, nie były w pełni prawidłowe i rzetelne, co skutkowało nieuzyskaniem dochodów z tytułu udostępnienia osobom trzecim majątku Skarbu Państwa na poziomie odzwierciedlającym jego aktualną wartość oraz brakiem niezbędnego zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Dotyczyło to w głównej mierze obiektów budowlanych.

W naszej ocenie nadzór wojewodów nad realizacją przez starostów zadania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa również nie był rzetelny, co skutkowało brakiem diagnozowania przyczyn wzrastających kwot zaległości. Zaległości te omówione zostaną w dalszej części tej prezentacji. Ponadto skutkowało to brakiem podejmowania działań zaradczych służących poprawie jakości realizowanego zadania. Stwierdziliśmy też, że obowiązujące przepisy nie wskazywały jednostek, które zobowiązane były do ujmowania w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarowali starostowie. W konsekwencji prowadziło to do niejednolitego sposobu działania tych jednostek, z których część ewidencjonowała takie nieruchomości w swoich księgach rachunkowych, a pozostała część ujmowała je w ewidencji pozabilansowej lub w ogóle pomijała prowadzenie jakiejkolwiek ewidencji w tym zakresie.

Starostowie w znacznej mierze nie aktualizowali wartości nieruchomości na potrzeby ustalania opłaty za użytkowanie wieczyste czy korzystanie w ramach trwałego zarządu. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty takie powinny być ustalane w odniesieniu do wartości nieruchomości. Z tego powodu istotnym jest, aby starostowie dysponowali rzetelnymi informacjami o aktualnych wartościach takich nieruchomości, które powinny być ustalane w operacie sporządzanym przez rzeczoznawcę majątkowego. W trakcie kontroli poddaliśmy szczegółowej analizie aktualizację opłat dla łącznie 110 działek. Było to po 10 działek w każdym skontrolowanym starostwie czy urzędzie. Analiza ta obejmowała porównanie wartości nieruchomości w ustalonych starostwach z wartością transakcyjną podobnych nieruchomości. Informacje o takich transakcjach przekazane nam zostały przez naczelników urzędów skarbowych. Stwierdziliśmy liczne zaniechania w wykonywaniu takiej aktualizacji, czego przyczyny i skutki omówię przy następnym slajdzie.

Tak jak mówił pan wiceprezes, mimo że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ustalają terminu, po którym obligatoryjnie należy zaktualizować wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub trwałego zarządu, stwierdziliśmy liczne przypadki braku dokonywania aktualizacji przez okres ponad 20 lat. Taki stan został uznany za nieprawidłowy z uwagi na dynamicznie rosnące ceny nieruchomości w ostatnich latach. Brak dokonywania wycen wynikał głównie z ograniczonych środków dotacji przekazywanych przez wojewodów na realizację tego zadania. Skutki braku bieżącego dokonywania aktualizacji opłat miały istotne znaczenie w szczególności dla poziomu dochodów, które mogły zostać istotnie zaniżone. W krańcowych przypadkach stwierdziliśmy, że wartość opłat mogła być nawet 10-krotnie wyższa. Jednocześnie znaczący wzrost opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste dokonany po wieloletnim okresie zaniechania aktualizacji wartości nieruchomości powodował sprzeciw użytkowników wieczystych, którzy wielokrotnie występowali do samorządowego kolegium odwoławczego o uchylenie takich decyzji. W jednostkach objętych kontrolą było ponad 160 wniosków dotyczących ustalenia opłaty.

W okresie objętym kontrolą w 11 skontrolowanych starostwach i urzędach należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wzrosły o ponad 30%. Nastąpił także istotny wzrost zaległości z tego tytułu o 26%, przy jednoczesnym uzyskiwaniu dochodów na zbliżonym poziomie. Tym samym dynamika wzrostu zaległości nie odpowiadała dynamice wzrostu dochodów. Jak ustaliliśmy, w co drugiej skontrolowanej jednostce czynności windykacyjne podejmowano opieszale, a każdy taki przypadek został oceniony jako stan nieprawidłowy. W kontrolowanych jednostkach przedawnieniu i odpisaniu z ksiąg uległy należności w kwocie ok. 1 mln złotych.

Jak już sygnalizowałem wcześniej, problematyczną kwestią było także prowadzenie ewidencji księgowej nieruchomości Skarbu Państwa. Aktualnie obowiązujące przepisy nie wskazują państwowej jednostki organizacyjnej zobowiązanej do ujmowania w ewidencji bilansowej jako środków trwałych nieruchomości Skarbu Państwa, oddanych w gospodarowanie starostom. Zgodnie ze stanowiskiem ministra finansów powinny być one ujmowane w ewidencji pozabilansowej prowadzonej w starostwach. Jak ustaliliśmy, takie nieruchomości w ogóle nie zostały ujawnione w księgach rachunkowych jednostek państwowych. W starostwach stosowano natomiast różne, najczęściej nieprawidłowe praktyki. Do wytycznych ministra finansów, które zalecały ujmowanie tych nieruchomości właśnie w ewidencji pozabilansowej, zastosowało się jedynie 5 objętych kontrolą starostw, z czego w 3 z nich taka ewidencja była prowadzona nierzetelnie. Ponadto w 2 przypadkach zamiast ewidencji pozabilansowej prowadzona była ewidencja bilansowa, co było stanem nieprawidłowym naruszającym przepisy ustawy o rachunkowości.

Obowiązki w zakresie zabezpieczenia nieruchomości przed zniszczeniem i uszkodzeniem w większości starostw nie były powierzane pisemnie konkretnym pracownikom. W tym obszarze nie obowiązywały też żadne wewnętrzne regulacje. W konsekwencji nie identyfikowano ryzyka oraz nie planowano systematycznych działań. W trakcie kontroli stwierdziliśmy liczne przypadki zaniechania podejmowania doraźnych czynności w celu zabezpieczenia nieruchomości przed zniszczeniem lub przed dostępem osób postronnych. W skrajnych przypadkach zwłoka w podejmowaniu takich działań wynosiła 2 lata. Jednocześnie w zawartych umowach stwierdziliśmy liczne przypadki braku przeniesienia obowiązku zabezpieczenia nieruchomości na ich użytkowników, w tym brak przeniesienia obowiązku dokonywania okresowych, czyli corocznych i copięcioletnich kontroli stanu technicznego. Starostowie nie podejmowali również działań w celu weryfikacji, czy użytkownicy wypełniają obowiązki zabezpieczenia nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem i dokonują ich okresowej kontroli nawet wtedy, gdy takie obowiązki zostały prawidłowo przeniesione w umowach.

Nadzór wojewodów nad dochodzeniem należności został oceniony przez NIK jako niewystarczający. Wojewodowie nie diagnozowali przyczyn znaczącego wzrostu zaległości. Problematyka przedawnienia należności była marginalizowana. Ponadto, prowadzone działania nadzorcze ograniczały się do analizy sprawozdań oraz prowadzenia kontroli wybranych powiatów, a kwota zaległości nie stanowiła kryterium doboru podmiotu do kontroli.

Wypłacane przez wojewodów dotacje w naszej ocenie nie były wystarczające do pełnej i prawidłowej realizacji zadań. Rozbieżności między kwotami przekazanymi a kwotami wnioskowanymi przez starostów pokazujemy na tym slajdzie. Wprawdzie dotacje te były uzupełniane w ciągu roku budżetowego środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa, jednak w przypadku części powiatów dokonane transfery dalej nie zapewniały pełnej realizacji zadań. Zmuszało to niektóre powiaty do częściowego ich finansowania ze środków własnych albo do rezygnacji z realizacji niektórych działań, w szczególności w zakresie sporządzania operatów szacunkowych nieruchomości. To z kolei przekładało się na osiągnięcie niższych dochodów niż możliwe, o czym była już mowa wcześniej.

Część wydatków była refundowana przez wojewodów w następnym roku budżetowym. Przyjęty mechanizm rozliczania dotacji po zakończeniu roku budżetowego skutkował naruszeniem przepisu, zgodnie z którym dotacje powinny być przygotowywane w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań. Mówi o tym art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak również art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy z rozliczenia wynikało, że dany powiat otrzymał zbyt małą kwotę dotacji, niedobór był uzupełniany środkami budżetowymi w kolejnym roku. Oznaczało to, że niektóre powiaty były zmuszone finansować zadania zlecone z zakresu administracji rządowej środkami własnymi, które podlegały refundacji dopiero w następnym roku budżetowym. W województwie opolskim prawie 28% dotacji zostało przekazane powiatom w drodze refundacji. Nastąpiło to w listopadzie roku następującego.

W informacji o wynikach kontroli sformułowaliśmy wnioski systemowe, z których najważniejsze przedstawiamy na slajdach. Wnioski skierowane do ministra finansów dotyczyły w szczególności weryfikacji potrzeb związanych z finansowaniem zadania dotyczącego gospodarowania zasobem Skarbu Państwa oraz uwzględnienie w planie wydatków budżetu państwa całkowitej kwoty dotacji przeznaczonej w danym roku na jego realizację, celem wyeliminowania konieczności finansowania zadań ze środków własnych powiatów. Drugim wniosek dotyczy podjęcia działań zmierzających do wskazania w przepisach państwowej jednostki organizacyjnej zobowiązanej do ujęcia w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w gospodarowanie starostom.

Wnioski do wojewodów dotyczyły zintensyfikowania działań nadzorczych nad procesem odzyskiwania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przekazywania powiatom środków dotacji na realizację tego zadania w terminach i wysokości umożliwiających pełne i terminowe wykonanie tego zadania.

Do starostów wnioskujemy o zaktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu w przypadku, gdy wartość nieruchomości będącą podstawą ustalenia tych opłat znacząco odbiega od cen rynkowych, oraz podejmowanie planowych i systematycznych działań w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem i uszkodzeniem.

Dziękuję bardzo. Pozostajemy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z Ministerstwa Finansów chciałby ewentualnie zabrać głos? Bardzo proszę, pani dyrektor.

Zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej Ministerstwa Finansów Elżbieta Milewska:

Elżbieta Milewska, zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów odniosło się do wniosków postawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w postępowaniu. Jeżeli jest potrzeba, to odpowiemy na zadane pytania. Jeżeli mogę, to chciałabym zaproponować taką konwencję. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z panów posłów chciałby zabrać głos? Czy są chętni? Jeśli nie ma chętnych, to zamykam dyskusję.

Drodzy państwo, stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie jak zawsze do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie.